

# 电子文件中心建设

## 一、电子政务发展推动电子文件中心建设

“文件中心”是一种社会化、集约化和专业化的文件档案管理机构，它的设置不像单位档案室隶属于一个文件形成单位，而是按地区或按系统建立的介于文件形成单位和地方综合性档案馆之间的一种过渡性文件档案管理机构。目前全世界许多国家采用这种组织形式。

电子文件中心是个新兴的概念。目前在国内有部分省市设立了文件中心这样一个机构，但这些机构更多的是一个现行文件保管机构。也有对电子文件进行管理的，但其管理模式也是依照传统的管理文件进行。

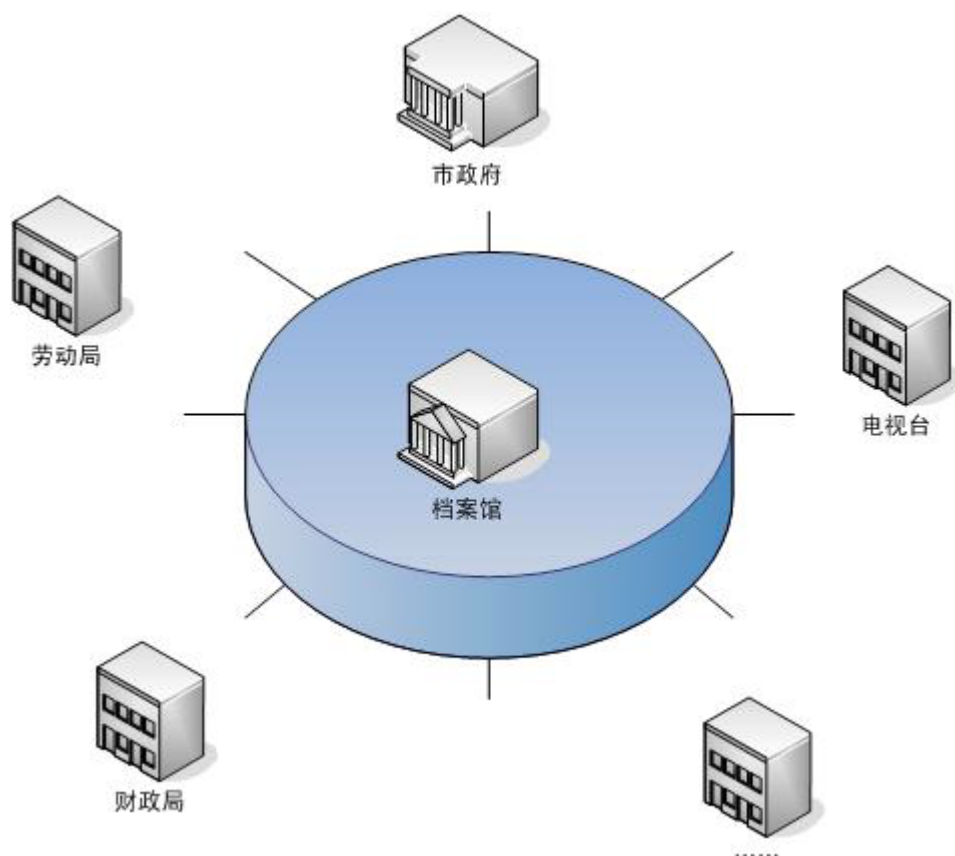
随着各地电子政务建设全面铺开，对在电子政务平台上流转的收文、发文、会议纪要、会议通知、电报、电子邮件、音像文件等进行收集、分类、管理等，就显得尤为重要。为适应电子政务发展的需要，依托各地建立的电子政务内部网络（党政网、信息网），发挥档案馆综合接收档案的优势，通过建立电子文件中心，提前接收电子文件和电子档案，防止出现电子时代档案文件的失落，为推动电子档案中心建设，和最终建成数字档案馆做好超前准备。

## 二、文件生命周期理论与电子文件中心建设

文件生命周期理论，自本世纪八十年代传入我国以后，引起了我国档案界众多有识之士极大关注。文件从其形成直至最后销毁或作为档案永久保存是一个完整的过程，在这个生命运动过程中文件先后表现出三种明显不同的价值形态，因而文件的整个生命运动过程具有明显的阶段性特征，可划分为三个阶段，分别称之为文件的现行期、半现行期和非现行期。虽然文件运动本质上与文件的移交、何存地点变化和管理方式变化并无直接联系，但划分文件运动阶段的目的是为了地管理文件，因此文件在其整个生命运动过程各运动阶段内应分别采用何种存放地点和管理方式为宜，这便成为我们必须考虑和解决的问题。

现行文件应存放于文件的形成、使用部门，非现行文件应存放于档案馆，已形成共识，且世界各国普遍如此，而如何科学处置半现行文件却存在着不同的构想、不同的做法。我国传统档案管理体制要求每一立档单位都应建立自己的基层

档案管理部门、配备档案人员开展本单位档案工作，这实质上客观地规定了由这种单位内部建立起来的基层档案管理部门来承担本单位半现行文件的管理，这一半现行文件的处置模式显然充分体现了它既不同于现行文件的处置方式，也不同于非现行文件的处置方式。如何科学地处置半现行文件使成为我国当前档案学理论和实践中迫切需要解决的一个重要问题。



**传统文件管理模式（图一）**

在电子文件没有出现之前，一般纸质的文件被称为传统文件。传统文件的管理模式是：政府机关、企事业单位形成的文件在没有被作最后处理（归档或者销毁）之前，全部由本单位自行进行保管和利用。也就是说，处在半现行阶段的文件，是由有各个发文单位自己来保管。这种文件的管理方式主要存在以下缺点：

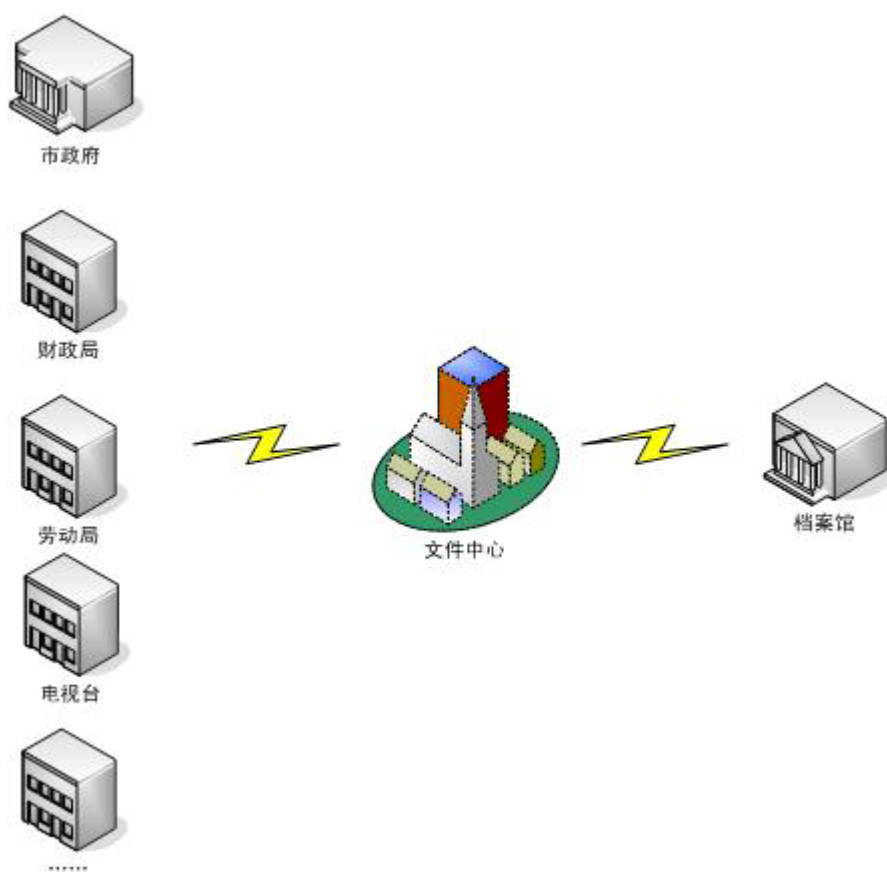
1、文件分散，不利于利用。文件集中在不同的机关、企业和单位中，其它单位需要使用时，就必须根据文件的类型，走访不同的机关、单位进行查询。文件利用效率很低。

2、文件保管成本高。各机关、企事业单位为了保管本单位的现行文件和非

现行文件，往往需要增设良好的文件管理硬件设施（库房、装具等等）、稳定而又业务素质较好的文件管理者队伍，这些软硬件条件确保了文件中心的半现行文件能得到科学管理，但是却大大增加了文件保管的经费。

3、不利于资源整合。由于文件分散的存储于各个不同的机关、企事业单位，不利于进行文件资源的整合。

4、不利于政务公开。普通用户如果需要查阅政府机关的文件，可能会走访好几个相关的政府单位，才能查阅到完整的信息，在这种情况下，这种管理模式不仅不能提高政府部门的工作效率，提升政务公开的透明度，也为广大市民带来不便。



**文件中心管理模式（图二）**

“文件中心”是一种社会化、集约化和专业化的文件档案管理机构，它的设置不像单位档案室隶属于一个文件形成单位，而是按地区或按系统建立的介于文件形成单位和地方综合档案馆之间的一种过渡性文件档案管理机构。目前全世界

许多国家采用这种组织形式。

“文件中心”最早诞生于第二次世界大战时期的美国，其历史虽不长，但在世界范围内显示了旺盛的生命力。目前，美国、加拿大、英国、法国、俄罗斯、新加坡等数十个国家都建立了文件中心或类似的机构。“文件中心”能在许多国家得到推行，根本原因是它具有“经济、高效”的突出优点。所谓“经济”，表现为大大节省了各机关专设保管机构耗费的人、财、物资源。美国曾在保管费用上作过对比，同样保管 1 立方英尺的文件，分别由各机关自行保管平均费用是 7.66 美元，集中在“文件中心”保管只需 0.51 美元。所谓“高效”，是指不仅节省了保管的费用，而且还实现了资源联合，能体现出规模效益。国际档案理事会通过对几十个成员国进行调查，评价“文件中心”具有经济、高效的优点，是保存半现行文件最经济、最令人满意的现代新型文件管理机构。

受国外“文件中心”的启发，80年代以来，我国陆续出现了甘肃永靖县、河北省张家口地区、四川省长寿县直机关、吉林市船营区直机关联合档案室等带有文件中心色彩的文件档案管理机构。而1998年深圳市档案局建立的“档案资料服务中心”则是全国第一个“文件中心”的雏形，随后，北京市昌平区、江苏省常熟市、山东省济南市、青岛市、上海、天津、武汉、青岛、广州、珠海等地相继试办了“档案服务中心”之类的文件档案服务性机构，这些地区的做法效果是喜人的。

目前，电子文件中心仍然是个新兴的概念。国内有部分省市已经逐步开始设立了文件中心这样一个机构，但这些机构更多的是一个现行文件保管机构。也有对电子文件进行管理的，但其管理模式也是依照传统的管理文件进行。

随着国家电子政务建设全面铺开，目前，利用先进的信息技术南大苏富特软件股份有限公司的子公司南京铭卷数码科技有限公司已经致力于为常州市档案局和张家港档案局提供基于电子文件中心系统的电子文件中心解决方案，支持政府机关、企事业单位全面实现信息共享，在政府机关之间、政府与社会之间，建立高效、安全的信息沟通渠道。

### **三、综合档案馆对电子文件中心系统的基本要求**

电子政务环境下的电子文件中心，主要收集整理党委、政府及其职能部门在电子政务平台上形成的各类电子文件，建立一个相对稳定、覆盖面广的文件资料

收集网络和运行机制，确保各单位形成的电子文件“随时形成、随时收集、随时发布利用”，真正实现政务公开，满足社会需求。

随着电子政务工程的实施，地市、厅局政府部门的网络互通工程建设已经基本成型，地市、厅局政府部门开始在此基础上通过整合电子政务软件实现信息传递及各类资源的共享。电子文件中心系统就是以此为基础平台，通过文件中心系统的数据传递功能实现信息的流通。为地市、厅局政府部门、社会各界提供利用电子文件中心系统实现政府部门之间，政府与社会之间的安全数据连接功能。

目前，国内的电子文件中心，仍然处于一个虚设的机构存在于地方性档案馆中，它的一切职能均由地方综合档案馆来行使。地方综合档案馆使用的电子文件中心系统，除应具备电子文件管理系统的一些基本特性，例如完成电子文件的报收，实现电子文件的审核、发布和利用，提供报收量及访问量的统计等等之外，它还有一些特别的要求，大致为以下几点：

（一）增强的稳定性。由于地方性综合档案馆发布的现行电子文件反映政府机关的职能，具有非常重要的规范作用和导向价值，因此要求电子文件在文件报送和电子接收的过程中不允许出现任何差错甚至丢失，要求电子文件中心系统必须具有非常高的稳定性，确保在承受多用户报收电子文件时系统仍然可以正常准确的运作。

（二）高度的权限分管制度。地方性综合档案馆使用的电子文件中心系统发布的现行电子文件中，文件具有不同的安全保密等级，特别是个别文件，只允许相关单位的领导浏览，不允许其它用户访问。针对这种情况，为保护机密文件不被泄漏甚至篡改，电子文件中心系统必须支持多种访问权限。

（三）管理的方便性。电子文件中心系统一般由地方综合档案馆或者电子文件中心内部的技术部门负责维护，而这些技术部门日常的工作一般都比较繁重，电子文件中心系统必须提供简单易用的管理接口，降低系统管理的强度。

（四）良好的易用性。由于地方性综合档案馆内使用电子文件中心系统的用户大多为档案馆或者电子文件中心内部职工，他们一般操作计算机的时间都比较短，无法非常熟练的使用计算机，为此电子文件中心系统必须提供简单易用的接口界面来操作电子文件中心。

（五）强大的伸缩性。政府部门的电子文件，特别是扫描后的电子文件一般体积都比较大，这就要求电子文件中心系统能够上传体积大的电子文件，同时应具备强大的伸缩性，允许同时上传多个文件。

（六）较强的适应性。目前，办公自动化系统（OA）广泛应用在各个领域，由于没有指定的标准，各个政府机关使用不同的办公自动化系统或者政府内部系统进行内部业务办公，这就要求电子文件中心系统必须具有相当的强的适应性来适应各种不同的外界业务系统，从而进行无缝连接。

（七）良好的扩展性。

#### 1、增强多媒体信息发布能力

随着计算机技术的普及和计算机处理能力的不断提高，音频，视频等多媒体信息越来越多，各类多媒体信息的集成也将是一种潮流，例如：一篇电子文件除了文字以外，还有可能有图片、声音、视频等信息。电子文件中心目前发布的信息还是以文字和图片为主，借助于一些硬件和软件平台，可以提供声频和视频的发布能力，通过对现有的公文发布模块的增强，可以做到文字、图片、声频和视频的混合发布。虽然技术问题比较容易解决，但是确定一种可行的音频、视频信息的接收方式以及管理方式，才是电子文件中心增强多媒体信息发布能力的前提。

#### 2、增强与其它业务系统的集成性

目前、电子文件中心系统还仅仅是一个单独的业务系统。随着档案信息化的发展，必然会出现越来越多的各类应用系统，只有提交系统之间的交互性，才能更好的提高工作效率，达到协同工作的目的。例如：电子文件中心系统与扫描系统集成，扫描完后的电子文件就可直接进入电子文件中心数据库；电子文件中心与综合档案管理系统集成，就可在综合档案管理系统里直接对电子文件中心进行

管理，而不需要再进入电子文件中心系统。

### 3、实现多点查询功能

由于目前的实际情况，一个电子文件中心只能负责一个地区（县市、地市或省）的发文和条线收文的接收和发布。使用系统的用户也只能查询本地区的所有的发文，如果地市级的用户需要查询县市级的电子文件，就需要登录至县市级的电子文件中心进行查询，如果实现了多点查询功能，借助与分布式数据库和分布式系统技术，就可以做到地市级的用户在本地区的电子文件中心就可查阅县市级的电子文件，省级用户在本地区的电子文件中心就可查阅地市级和县市级的电子文件。

### 4、实现电子文件归档

电子文件中心是按地区或按系统建立的介于文件形成单位和地方综合性档案馆之间的一种过渡性文件档案管理机构。电子文件中心并不能代替档案归档，各立档单位还是需要将各类电子文件进行整理后再提交给档案馆以进行归档。如果立档单位要在实现电子文件中心的基础上实现电子文件归档，必须满足以下几个前提条件：一是必须确定电子文件归档的XML数据标准。二是各立档单位的档案管理软件或档案管理模块必须提供符合要求的档案管理功能并且能将进行整理后的电子档案转化为符合标准的XML格式。三是由档案馆自行增加或在数据交换平台中增加专门的电子文件归档Web Service接口，各立档单位在档案形成以后，可以直接通过本单位的档案管理软件或档案管理模块将电子档案归档至档案馆。四是档案馆应有专门的电子文件归档系统对归档后的电子文件进行管理。

电子文件中心建设，应该按照国家标准和《江苏省电子文件归档与管理办法》所规定的方法、程序和统一格式开展工作，保持全省数据的统一性，便于共享。在建立电子文件中心的问题上，一要对传统的档案业务流程进行重组和再造，做好前端控制，抓好源头，形成有效的“工作链”：从归档范围的制定到网上归档手段的实现，从离线的移交到在线的集中，从整理编目到划控上网，要按照信息化精简、效能的原则办事，求得最大的效益。二要建立已公开现行文件为核心的政府信息公开信息收集制度和送交制度，积极应用省里开发的电子文件中心系统平台，推进档案部门网络节点与政务网的互联，优先开展电子公文的实时在线归档和电子档案的实时在线接收工作。

2005年2月省政府以苏政发（2005）26号文确定江苏省“电子档案中心”作为省信息化“12345计划”标志性工程之一。电子档案中心是电子文件中心的延伸和扩展，是数字档案馆的重要组成部分，其性质是全省范围统一管理、分级共享的区域档案信息中心，功能主要是：在电子政务网等政务平台上，为政府各级机关提供依法公开的文件和依法暂不开放档案信息资源的内部共享使用，为社会公众提供开放档案；通过虚拟专网，实现全省馆际间的互联和信息共享。档案数字化工作是档案信息资源在网上实现共享的前提，在建设省电子档案中心工作中，既要不欠新帐，更要还老帐。在这一点上有三个方面的工作要切实抓紧：一是为保证安全有效，数字化工作一定要在分析馆藏的基础上抓好鉴定工作，做到方案先行、程序先行。二是做好满30年档案的划控解密工作及鉴定工作。三是有序推进馆室藏档案的全文数字化工作，保证利用频率高的、政府工作需要的档案全文先行数字化。